



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Administrativo

Curso 2016/2017

INCIDENCIA DE LAS NORMAS DEL ESTADO EN LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL TERRITORIO

Nombre del estudiante: JAVIER MARCOS HERNÁNDEZ

Tutor: Dr. D. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Mes: Junio

Año: 2017

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Administrativo

**INCIDENCIA DE LAS NORMAS
DEL ESTADO EN LAS
COMPETENCIAS DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS
SOBRE EL TERRITORIO**

**IMPACT OF STATE NORMS ON
THE COMPETENCES OF THE
AUTONOMOUS COMMUNITIES
ABOUT THE TERRITORY**

Nombre del/la estudiante: JAVIER MARCOS HERNÁNDEZ
e-mail del/a estudiante: u127468@usal.es

Tutor/a: Dr. D. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

RESUMEN:

El presente trabajo se centra en la incidencia de las competencias del Estado sobre las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el suelo y el territorio. Se pretende analizar la problemática existente derivada de la distribución de competencias que recoge la Constitución Española y la solución aportada por parte de los Tribunales. En primer lugar, se recoge la evolución histórica de las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio hasta la promulgación de la Constitución. Tras esto, analizamos qué dice la Carta Magna y cómo se reparten tales competencias. Seguidamente, pasamos a señalar en qué consisten dichos conflictos, así como las fallidas soluciones legislativas que se intentaron llevar a cabo para pasar a hablar de cómo los Tribunales han resuelto esta problemática a través de mecanismos de cooperación o colaboración entre las Administraciones implicadas. Finalmente, se profundiza en aquellas materias en las que resulta más evidente este encuentro de competencias sobre un mismo territorio, siempre en relación con las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional al respecto.

PALABRAS CLAVE: urbanismo, competencias, territorio, Tribunal Constitucional.

ABSTRACT:

This essay is focused on the impact of the State's competences over the competences of the Autonomous Communities within land and territory. The purpose is to analyze the current problematic derived from the distribution of competences established by the Spanish Constitution and the solution provided by a part of the Courts. In the first place, the historical evolution of the competences regarding urbanism and territorial organization until the Constitution was enacted is described. Secondly, the content of the Magna Carta and how these competences are allocated will be analyzed. Thereupon, those conflicts will be tackled, as well as the failed legislative reforms carried out and how the Courts have solved the problematic through cooperation mechanisms between the Public Administrations involved. Finally, it will deepen the subjects in which the collision of competences is more evident, maintaining a nexus with several judgments of the Spanish Constitutional Court in this regard.

KEYWORDS: urbanism, competences, territory, Constitutional Court.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	5
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.	6
2.1. Urbanismo y ordenación del territorio en la etapa preconstitucional.	6
2.2. La distribución de competencias en la Constitución Española de 1978: las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.	7
3. CONFLICTOS DERIVADOS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.	8
3.1. Planteamiento del problema.....	8
3.2. Soluciones normativas fallidas: Anteproyecto de Ley sobre Coordinación de las Actuaciones de la Administración Pública sobre el Territorio y Régimen de Utilización del Suelo y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).	10
3.3. Solución jurídica: el principio de cooperación o colaboración.....	11
4. COMPETENCIAS ESTATALES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA QUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	13
4.1. Puertos de interés general	13
4.2. Carreteras, ferrocarriles, transportes terrestres y obras públicas	16
4.3. Medio ambiente	20
4.4. Costas.....	24
4.5. Recursos hidráulicos y redes energéticas.....	27
5. CONCLUSIONES	31
6. BIBLIOGRAFÍA.....	33

1. INTRODUCCIÓN.

Este Trabajo de Fin de Grado versa sobre “La incidencia de las competencias del Estado sobre las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el suelo y el territorio”. Su objetivo fundamental consiste en hacer un análisis de los problemas existentes en este aspecto, así como de la solución al mismo a través de una consolidada doctrina jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional.

En un primer bloque se realiza un somero repaso a la evolución histórica de las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Se distinguen, fundamentalmente, dos etapas: una primera, desde la aprobación de la esencial Ley del Suelo de 1956 y la reforma posterior sufrida en 1975; y una segunda, ya tras la promulgación de la Constitución Española en 1978.

Seguidamente, en el segundo bloque nos introducimos en el problema derivado de la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas establecido en la Constitución, delimitando el conflicto y señalando las soluciones al mismo, tanto las fallidas por vía legislativa como por vía jurisprudencial, donde realmente sí se han aportado soluciones eficaces mediante el criterio de la colaboración o cooperación entre Administraciones Públicas.

En el tercer bloque se analizan aquellas competencias estatales que, sin ser propiamente urbanísticas, han producido situaciones de conflicto entre el Estado, al ser materias de su competencia, y las Comunidades Autónomas, cuando estas han entendido que el ejercicio de las diferentes competencias estatales ha supuesto una intromisión en las competencias autonómicas que le son propias. Destacan en este apartado las competencias estatales sobre puertos, obras públicas, carreteras y ferrocarriles, medio ambiente o desarrollo económico, entre otras.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

2.1. Urbanismo y ordenación del territorio en la etapa preconstitucional.

La distribución de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio ha pasado por diferentes fases en nuestro país. Antes de la aprobación de la Ley del Suelo de 14 de mayo de 1956, definida por GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO como “el verdadero acta de nacimiento de un Derecho urbanístico español maduro, orgánico y omnicomprensivo”¹, estas materias se entendían básicamente como una competencia de ámbito municipal. Así, a lo largo del siglo XIX, cobraron importancia las acciones urbanísticas destinadas a ensanches, como medio de ampliar el perímetro de la ciudad existente y por tanto el equipamiento de viviendas².

Con la Ley de Suelo de 1956, teniendo en cuenta que no existía descentralización territorial, se le atribuyen dichas competencias al Estado reduciendo las competencias de los Ayuntamientos, prácticamente al ámbito de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico³. En su Exposición de Motivos se afirma que el objetivo de la misma es superar los defectos de una “perspectiva puramente local y circunscrita a un reducido ámbito”, así como el “abandono del régimen de suelo a la más amplia autonomía de la voluntad y libertad de tráfico”. Supuso esta Ley la “codificación” en un texto legal de todas las hasta entonces dispersas, reglas, principios y normas urbanísticas; presentándose como un conjunto orgánico de normas a instituciones ordenadas conforme a una visión integral y coherente del Ordenamiento Urbanístico⁴. Además, resulta significativa la pretensión recogida en la Ley de que se elaborase un Plan Nacional de Urbanismo (arts. 3.1.a y 7), como cabeza del sistema de planeamiento, y jerárquicamente dependientes del mismo se prevén los planes provinciales, comarcales y municipales⁵, aunque jamás llegó a aprobarse dicho Plan. En definitiva,

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981.

² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Urbanismo y ordenación del territorio”, en QUINTANA LÓPEZ, T., (Coord), y otros, *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 44.

³ GONZÁLEZ BUSTOS, Mª. Á., “Distribución y conflictos de competencias”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir), y otros, *Derecho urbanístico, guía teórico-práctica*, 2ª ed., Valencia, 2015, p. 17.

⁴ FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS M. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., Cuadernos de Derecho Administrativo III. *Contratos Públicos, urbanismo y ordenación del territorio*, 3ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2016, p. 168.

⁵ PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 41.

con la LS de 1956 se justifica que el Estado intervenga legislativamente en el ámbito urbanístico ante la necesidad de legislar o regular el planteamiento urbanístico y delimitar el derecho de propiedad⁶.

La LS de 1956 fue reformada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana, y posteriormente se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. Dichas normas continúan la línea marcada por el texto de 1956 y no modifican significativamente el sistema competencial sobre urbanismo y ordenación del territorio. No obstante, destaca ya la incorporación de un concepto de enorme importancia, como es el de coordinación, concretamente a tres niveles: coordinación entre la Planificación Territorial y la Planificación Económica y Social; coordinación entre los distintos planes y normativas de directa aplicación, dentro de un único modelo territorial; y finalmente, coordinación interadministrativa, entre todas las Administraciones Públicas de la época con competencias en la configuración del territorio⁷.

2.2. La distribución de competencias en la Constitución Española de 1978: las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Con la promulgación de la Constitución Española en 1978, se descentraliza territorialmente España y se introduce por primera vez de forma expresa en un texto constitucional el concepto de ordenación del territorio, al aparecer como una de las materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias⁸.

El artículo 148.1.3º CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Por tanto, es en este momento donde se produce una transformación radical: el paso de un sistema fundamentalmente estatal a una nueva perspectiva, donde se descentralizan las competencias y se ponen a disposición de las diferentes Comunidades Autónomas. Sobre esta base, todos los Estatutos de Autonomía asumieron las competencias sobre las tres cuestiones con el carácter de exclusivas, aunque con redacciones diversas, pero

⁶ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Urbanismo y...”, op., cit., p. 43.

⁷ PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del...*, op., cit., p. 47.

⁸ PÉREZ ANDRÉS, A.A., *La ordenación del...*, op., cit., p. 227.

ostentando todas las potestades sobre dichas materias: la legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva o de gestión⁹.

La problemática surge a partir de aquí por la siguiente cuestión. Partiendo de la premisa de que es indudable que la materia urbanística y de ordenación del territorio es de competencia autonómica, existen otras competencias y actuaciones de carácter estatal que no son estrictamente urbanísticas o territoriales, pero que sí inciden o afectan al urbanismo y al territorio, y por tanto a las competencias de las Comunidades Autónomas. Por mencionar algunas y de forma previa a su desarrollo, destacar la regulación del contenido esencial del régimen de propiedad privada, el régimen de las aguas, costas, puertos, minas, carreteras, expropiación forzosa o la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas¹⁰.

El Tribunal Constitucional, a través de numerosas resoluciones jurisprudenciales, ha sido el encargado de ir resolviendo los conflictos competenciales surgidos en materia de urbanismo y ordenación del territorio, delimitando las competencias de las Administraciones Públicas implicadas. En esencia, el criterio básico que aporta la jurisprudencia constitucional es que, teniendo la Comunidad Autónoma correspondiente las competencias en materia de ordenación del territorio, el Estado no puede verse privado de poder ejercer sus propias competencias exclusivas por la existencia de una competencia que corresponda a una Comunidad Autónoma (por ejemplo, STC 56/1986, FJ 3º).

3. CONFLICTOS DERIVADOS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

3.1. Planteamiento del problema

⁹ FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., Cuadernos de..., op., cit., p. 210.

¹⁰ MARTÍN REBOLLO, L., “Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual”, en CANO CAMPOS, T. (Coord.), y otros, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo VI, Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*, Iustel, Madrid, 2009, pg. 18.

Como se acaba de señalar, las competencias sobre ordenación del territorio fueron asumidas como exclusivas por las CCAA en sus diferentes Estatutos de Autonomía. A modo de enumeración:

- País Vasco (artículo 10.31 Ley Orgánica 3/1979).
- Galicia (artículo 27.3 Ley Orgánica 1/1981).
- Andalucía (artículos 56.3 y 56.5 Ley Orgánica 2/2007).
- Principado de Asturias (artículo 10.1.3º Ley Orgánica 1/1999).
- Cantabria (artículo 24.3 Ley Orgánica 11/1998).
- La Rioja (artículo 8.1.18º Ley Orgánica 2/1999).
- Región de Murcia (artículo 10.1.2º Ley Orgánica 1/1998).
- Comunidad Valenciana (artículo 49.1.9º Ley Orgánica 1/2006).
- Aragón (artículos 71.8 y 71.9 Ley Orgánica 5/2007).
- Castilla-La Mancha (artículo 31.1.2º Ley Orgánica 3/1997).
- Canarias (artículo 30.15 Ley Orgánica 4/1996).
- Navarra (artículo 44.1 Ley Orgánica 7/2010).
- Extremadura (artículo 7.1.2º Ley Orgánica 1/2011).
- Islas Baleares (artículo 30.3 Ley Orgánica 1/2007).
- Comunidad de Madrid (artículo 26.1.14º Ley Orgánica 5/1998).
- Castilla y León (artículo 70.1.6º Ley Orgánica 14/2007).
- Cataluña (artículo 149 Ley Orgánica 6/2006).
- Ceuta (artículo 21.1.1º Ley Orgánica 1/1995).
- Melilla (artículo 21.1.1º Ley Orgánica 2/1995).

Esta exclusividad competencial no significa, en palabras del Tribunal Constitucional, “que se trate de una competencia ilimitada, dado que la complejidad de las funciones públicas modernas conlleva irremediablemente el entrecruzamiento interadministrativo”¹¹. Se produce por tanto una situación en la que las competencias estatales, de una u otra manera, pueden condicionar o limitar las competencias autonómicas de ordenación, pero a su vez, las competencias exclusivas autonómicas no pueden quedar vacías. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio. FJ nº 7.

territorio, aunque desde esos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 149/1998, FJ n°3).

Consciente de esta problemática, especialmente agravada en los primeros años tras la promulgación de la Constitución fruto de la vigencia de la Ley de Suelo de 1976, de carácter preconstitucional, la jurisprudencia del TC ha venido dictando que para la necesaria adecuación de competencias “es necesario insistir (...) en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias” (STC 149/1998, FJ n°4).

3.2. Soluciones normativas fallidas: Anteproyecto de Ley sobre Coordinación de las Actuaciones de la Administración Pública sobre el Territorio y Régimen de Utilización del Suelo y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

Desde el Gobierno de la Nación se intentó, en un primer momento, solucionar legislativamente este problema competencial a través de dos instrumentos, aunque como a continuación se comentará, ninguno de ellos llegó a cumplir sus objetivos.

El primero de ellos, el “Estudio de Anteproyecto de Ley sobre Coordinación de las Actuaciones de la Administración Pública sobre el Territorio y Régimen de utilización del Suelo” fue publicado en julio de 1982, pero nunca se llegó a tramitar. En el texto se establecía el deber de coordinación recíproca de las actuaciones con incidencia territorial, así como la posibilidad de que el Estado formulara planes o programas a los que pudieran oponerse las CCAA, elevando posteriormente la cuestión al Senado, e igualmente podría suceder, si era el Estado el que se oponía a los Planes de Ordenación del Territorio de las CCAA¹².

Estas ideas centrales serían retomadas por el “Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico” (LOAPA), de 30 de julio de 1982. En su artículo 9 abordaba el problema competencial señalando:

¹² FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., Cuadernos de..., op., cit., p. 215.

“1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2, de la Constitución”¹³.

Los Parlamentos vasco y catalán, junto con 50 diputados de partidos nacionalistas presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley, que sería resuelto en la STC 76/1983, donde se anularon 14 de los 38 artículos de los que constaba la LOAPA. En su FJ nº14, el Tribunal argumenta que el artículo 9 de la Ley “supone, en definitiva, una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía”.

3.3. Solución jurídica: el principio de cooperación o colaboración

La fórmula de la cooperación se erige como la solución más apropiada, “pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta...”¹⁴. En este mismo sentido, la STC 149/1991, donde se apunta a esta solución de colaboración cuando “se produce una concurrencia de competencias que puede dar lugar a dificultades para las que parece aconsejable buscar soluciones de cooperación”.

¹³ FERNANDO PABLO, M. M., GONZÁLEZ BUSTOS M^a. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., Cuadernos de..., op., cit., p. 215.

¹⁴ STC 149/1998 FJ nº30.

Como dice GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, en el ámbito de la ordenación territorial, la cooperación es el cauce jurídico obligado para resolver los problemas que puedan plantearse, es jurídicamente exigible un esfuerzo real de cooperación, por lo que sólo en último término prevalecerán las competencias sectoriales del Estado sobre las autonómicas de ordenación territorial, ya que las Comunidades Autónomas no pueden obstruir el ejercicio legítimo de las competencias estatales.

Este principio de colaboración o cooperación es requerido, sin duda, por la unidad del sistema constitucional y territorial. Es más, el propio principio general de solidaridad obliga a poner en marcha técnicas e instrumentos de colaboración entre todos los entes territoriales con la finalidad de proceder a un ejercicio armónico y coordinado de sus respectivas competencias¹⁵. Así lo señala también el Tribunal Constitucional en su STC 80/1985, de 4 julio, FJ nº2:

“(…) El Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (Sentencia núm. 18/1982, de 4 de mayo), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (...). De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio”.

En la STC 61/1997, de 20 de marzo, que resolvía los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas CCAA contra la Ley de Suelo de 1990, de nuevo el Tribunal incide en señalar que “(...) el principio general de cooperación y colaboración entre las diversas Administraciones Públicas, [es] inherente a la estructura misma del Estado compuesto delineado por la Constitución. Competencialmente se ampara en el art. 149.1.18 C.E. Es evidente el interés del Estado en estar informado del planeamiento general de los Ayuntamientos para el debido ejercicio de las competencias estatales y para conocer cómo se cumple y concreta la legislación estatal en esos instrumentos de planificación urbanística”.

¹⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis Vol.3 nº1*, 2015, p. 56.

No es frecuente que las legislaciones autonómicas aborden este asunto. Por ejemplo, sí lo hizo la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 28 y siguientes) donde se prevé explícitamente un sistema de colaboración entre la Administración estatal y la autonómica. En su artículo 29.4 se señala que en caso de que surjan discrepancias entre ambas Administraciones, “se propiciará que su resolución se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas”. Esta regulación no parece desacertada, puesto que, en esencia, agota la regulación del supuesto en la plasmación de una idea de colaboración desde el punto de vista constitucional¹⁶ y jurisprudencial.

4. COMPETENCIAS ESTATALES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA QUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En este conjunto de competencias, destacan el régimen de puertos de interés general, (art. 149.1.20° CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (art. 149.1.21° CE), medio ambiente y dominio público (art. 149.1.23° CE), costas y litoral (art. 149.1.1° y 149.1.20° CE), y recursos hidráulicos y redes energéticas (art. 149.1.25° CE).

4.1. Puertos de interés general

El régimen jurídico de los puertos de España se encuentra regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante¹⁷. La Constitución consagra la competencia estatal en esta materia (art. 149.1.20°), pero la Ley contiene regulaciones muy estrechamente relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo, por lo que se precisa la delimitación de los ámbitos respectivos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

¹⁶ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, p. 89.

¹⁷ GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., “Distribución y...”, op., cit., p. 37.

El Tribunal Constitucional ha abordado el conflicto competencial en materia portuaria en diversas sentencias. Sin lugar a dudas, constituye el punto de partida la STC 77/1984, donde la cuestión fue el conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Vasca, en relación a la incidencia del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao sobre el puerto de la ciudad. En su fundamento jurídico nº2, la sentencia señala:

“(…) La competencia exclusiva del Estado en la materia citada, no es ineludible. La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia núm. 113/1983, FJ nº1). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto.

No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística”.

Esta concurrencia de competencias puede plantear dificultades, como en el presente caso, por lo que ya el Tribunal advirtió (FJ nº3) de la conveniencia de “buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”,

Posteriormente, en la STC 40/1998, se planteó la inconstitucionalidad de ciertos artículos de la vigente en aquel momento Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Marina Mercante. Entre ellos su artículo 15.1, que reconocía al Ministerio de Obras Públicas la facultad de “delimitar en los puertos de competencia estatal una zona de servicio que incluya las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, las destinadas a tareas complementarias de aquéllas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad

portuaria”. Varias CCAA entendieron que la delimitación de superficie destinada a actividades complementarias invadía sus competencias autonómicas. El TC determinó que el precepto no interfería en las competencias de las Comunidades (FJ nº 33):

“(…) La competencia sobre puertos se extiende a la realidad física de éstos y a las actividades portuarias (STC 77/1984), pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el recinto portuario y, en consecuencia, no se entiende por qué deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades (pesca, organización de ferias, etc.) pueden corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas. En cualquier caso, (...) la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias o equipamientos quedará siempre supeditada a las determinaciones del plan especial del puerto que tramita y aprueba la Administración urbanística competente”.

La misma sentencia resuelve sobre la posible inconstitucionalidad de otros artículos. Así, el artículo 19.3 establecía que “las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal”, al ser estas obras de interés general. En su FJ nº 39, el TC añade:

“La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos, será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente”.

De una manera más reciente, la STC 34/2014 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley del Parlamento de Andalucía 21/2007, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía. En el FJ nº3 el TC recuerda:

“(…) Aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización; y, a su vez, esas facultades que al Estado corresponden para la preservación del dominio público, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal”.

Este marco jurisprudencial ha marcado las pautas de la actual legislación en el TRLPyMM. De esta forma, en lo relativo a la articulación urbanística de los puertos, el legislador actual ha desarrollado un procedimiento fundamentado en la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario. Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima (art. 57.1). Para la construcción de nuevos puertos estatales, se exige la aprobación del correspondiente proyecto por parte del Ministerio de Fomento, pero la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto emitirán informes en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo.

4.2. Carreteras, ferrocarriles, transportes terrestres y obras públicas

La Constitución asigna como estatales las competencias relativas a ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21º) y obras públicas de interés general (art. 149.1.24º).

En relación con las carreteras, autovías y autopistas, la Constitución no las menciona expresamente, ya que están incluidas en la competencia relativa a las obras públicas de interés general. No obstante, el artículo 148.1.5º CE recoge la competencia exclusiva de

las CCAA en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su propio territorio. Por su parte, el artículo 4 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, señala que “son carreteras del Estado, a los efectos de esta ley, aquellas cuya titularidad, independientemente de su sistema de gestión, corresponde a la Administración General del Estado, que ejerce sus competencias sobre las mismas a través del Ministerio de Fomento”. La STC 65/1998 resolvió la posibilidad de que se vulneraran las competencias autonómicas urbanísticas y de ordenación del territorio tras un recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña. En su FJ nº14 se indica que es plenamente conforme con la distribución de las competencias que concurren en el espacio sobre el que se traza una carretera estatal, ya que las competencias urbanísticas y de ordenación no las asume el Ministerio de Fomento, sino que se limita a “(...) la determinación de criterios flexibles que, sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad urbanística competente en el planeamiento para que no quede afectada la carretera objeto de la competencia estatal”.

En lo referente a la posible afectación a las competencias urbanísticas y de ordenación en la construcción de carreteras, el artículo 16.1 de la Ley de Carreteras indica que “cuando se trate de llevar a cabo la construcción de carreteras o variantes u otras actuaciones en carreteras estatales que afecten a la ordenación territorial o al planeamiento urbanístico vigentes, el Ministerio de Fomento deberá remitir el estudio informativo aprobado inicialmente a las comunidades autónomas y entidades locales a las que afecte la actuación, al objeto de que examinen e informen en el plazo de un mes el trazado o actuación propuestos”.

Insiste también el Tribunal en la citada STC 65/1998 (FJ nº12) que “las carreteras, en cuanto vías de comunicación y transporte, no se proyectan ni construyen de espaldas a las ya existentes, sino asegurando la conexión y el enlace de unas con otras, que es lo que provoca la imagen de red o de redes. Nada obliga, pues, en el momento de planificar, proyectar y construir una nueva carretera, a efectuar una consideración aislada de su itinerario o trazado, sin tener en cuenta su eventual integración en otro más amplio, que es lo que permite atender adecuadamente a los aspectos funcionales y cualitativos determinantes de su interés general (a los itinerarios del tráfico o transporte que se verifica a través de las mismas) y consiguiente incorporación a la Red de Carreteras del Estado”. Se hace evidente por tanto la importancia de la coordinación,

puesto que esa necesidad de formar redes y conexiones entre carreteras afectará no solo a las carreteras de carácter estatal o de carácter autonómico entre sí, sino que estos enlaces deberán producirse también entre unas y otras, lo que deriva en la necesaria coordinación interadministrativa.

En otras ocasiones, esta coordinación se deberá realizar también entre dos Comunidades Autónomas, donde será imprescindible la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre las Comunidades Autónomas afectadas, acuerdos que deberán, por un lado preceder a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional (STC 132/1996, FJ nº4), y que, por otro lado, deberán establecer los correspondientes mecanismos o instrumentos de coordinación para que se respeten las competencias de las Comunidades Autónomas concernidas¹⁸.

Destacar también en materia de transportes terrestres la STC 118/1996, de 27 de junio, donde se resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra numerosos artículos de la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña. En su fundamentación, se vuelve a recordar que en materias donde la Comunidad Autónoma y el Estado tienen competencia exclusiva, ninguno de los dos entes puede imponer unilateral y coercitivamente al otro, que es el rasgo definitorio de la coordinación, medidas encaminadas a conseguir la integración. Las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado¹⁹.

El sector del ferrocarril también ha sido objeto de conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional resolvió en la STC 245/2012 los distintos recursos de inconstitucionalidad presentados por varias Comunidades Autónomas contra la ya derogada Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, donde estas entendían que la relación de infraestructuras que incorporaba la Ley era

¹⁸ LÓPEZ BENITEZ, M., VERA JURADO, D. J., “La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)”, *Revista jurídica de Navarra*, 2007, p. 178.

¹⁹ STC 118/1996, de 27 de junio, FJ nº66.

atentatoria contra sus competencias exclusivas. Concretamente, se alegó por parte de los impugnantes que el artículo 16.3º de dicha Ley era contrario a la competencia urbanística y de ordenación del territorio. Dicho artículo decía que “el Ministerio de Fomento podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general, aplicable a determinadas líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, en zonas o áreas delimitadas. El TC resuelve en su FJ nº22:

“Debe rechazarse la impugnación del artículo 16.3 LSF siempre que se interprete que la facultad de fijar, en atención a razones geográficas o socioeconómicas, una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general que dicho precepto legal atribuye al Ministerio de Fomento sirve exclusivamente a la protección de la obra pública y de sus usuarios en zonas o áreas delimitadas”.

Anteriormente, en la STC 151/2003, se refuerza ya la idea de que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia autonómica. Así sucede en el caso de las competencias sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (FJ nº 4). Como se expresó en la ya mencionada STC 40/1998, la posibilidad de concurrencia de títulos competenciales con distinto objeto jurídico sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación e integración, para lo que debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias concurrentes, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc (FJ nº30). De nuevo en la STC 245/2012, expone el TC:

“(…) Cuando estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, este Tribunal ha señalado que en última instancia ... cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia

exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.” (FJ nº19).

4.3. Medio ambiente

El medio ambiente se configura en nuestra Constitución como uno de los principios rectores de la política social y económica, idea plasmada en el artículo 45 de la Carta Magna y según el cual, “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. El artículo 45.3º CE concibe la protección del medio ambiente como una función pública que llevan a cabo el Poder Legislativo, Judicial y, principalmente, el Poder Ejecutivo. Como es sabido, en España el ejercicio del poder y de las funciones públicas está descentralizado territorialmente, por lo que se debe precisar la distribución de competencias en materia medioambiental entre Estado y las Comunidades Autónomas²⁰.

Sobre la distribución competencial, el artículo 149.1.23º CE establece la competencia exclusiva del Estado en la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia relativa a “la gestión en materia de protección del medio ambiente” (art. 148.1.9º CE). Este sencillo reparto se ha complicado en aquellas situaciones en las que ha sido necesaria la delimitación concreta de competencias estatales y/o competencias autonómicas, así como cuando se ha producido una incidencia entre el medio ambiente y otras materias.

²⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La protección del medio ambiente en España: referencias generales y ámbito nacional”, *Sistema jurídico-administrativo de protección del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2015, p. 145.

En lo que respecta al objeto de este Trabajo de Fin de Grado, hay que indicar primeramente que resulta innegable la existencia de una íntima relación entre la materia medioambiental y la de ordenación del territorio, ya que esta última tiene por objeto “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”, como se señala en el FJ nº5 de la STC 28/1997, donde se añade además que “el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”. Más adelante, apostilla el Tribunal que la correlación existente entre las materias de ordenación del territorio y medio ambiente ha de coordinarse y armonizarse desde el punto de vista de su proyección territorial, condicionada entre ellos de modo que la ordenación del territorio pondere los efectos sobre el medio ambiente sin atraer hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza (FJ nº5).

Esta sentencia resolvió la cuestión de constitucionalidad promovida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por supuesta inconstitucionalidad de dos Leyes del Parlamento de las Islas Baleares que declaraban una zona de la isla de Mallorca como Área Natural de Especial Interés. Tal y como señaló el TC, “la delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos en presencia no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante porque su respectivo contenido está relacionado con otras materias cuya competencia puede corresponder, como ocurre en este caso, a títulos competenciales diferentes. Mas ello no significa que esa interrelación permita la absorción de los diferentes títulos por el que pueda considerarse más directamente implicado, sino que en su ejercicio éste puede estar condicionado por los otros”.

Recordando que la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva, dice el Tribunal Constitucional que estas deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, lo que puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación

concretos que garanticen ese respeto²¹. Como ya se dijo también en la STC 149/1991, desde los ámbitos competenciales estatales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo, por lo que “es indispensable (...) que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse” (FJ nº 1).

En definitiva, y al igual que las demás actuaciones con incidencia territorial, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio. Sin embargo, a pesar del contenido propio de la materia medioambiental (que incluye, entre otras, normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto) y de la posibilidad de condicionar el ejercicio de la competencia de ordenación territorial, desde estos títulos no puede invadirse el ámbito reservado a esta última llevando a cabo directamente la ordenación del suelo. Igualmente, el titular de la competencia sobre ordenación del territorio deberá ejercer la misma sin menoscabar los ámbitos de otras competencias colindantes y teniendo en cuenta los actos realizados en ejercicio de las mismas²².

Mencionar el caso de los Parques Nacionales, cuya creación corresponde al Estado, vía art. 8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. En la STC 306/2000, el Tribunal resolvió los conflictos positivos de competencia promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. Señala el TC, respecto a las competencias autonómicas afectadas:

“Pues bien, debemos reseñar que tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear

²¹ STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ nº5.

²² En general, FJ nº3, STC 36/1994.

de dicha competencia. Ciertamente, las concretas especificaciones de la planificación espacial deberán tener como finalidad la adecuada preservación de los valores ambientales de la zona que ha de sujetarse a un régimen especial de protección”. (FJ nº10).

Más adelante, concluye el Tribunal añadiendo que se “ha de incluir necesariamente la determinación misma de los terrenos a los que afecta, función que habrá de corresponder a las Comunidades Autónomas a partir de las competencias que ostentan sobre ordenación del territorio y desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica de protección ambiental. Serán éstas las instancias competentes para planificar los usos del espacio, asegurando que las actividades que se desarrollen en esta zona no repercutan negativamente sobre los valores ecológicos que, ubicados en el interior del nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, han merecido un régimen especial de protección”.

Recientemente encontramos la STC 182/2016, de 3 de noviembre. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Xunta de Galicia contra numerosos artículos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Entre otras razones, se fundamenta el recurso en una posible vulneración de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, donde la Ley impone unos determinados contenidos a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

El Tribunal recurre a su ya consolidada jurisprudencia constitucional, apuntando que “la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen estatutariamente atribuidas las Comunidades Autónomas no autoriza a desconocer las competencias que, con el mismo carácter de exclusivas, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE” (FJ nº4). Por tanto:

“(…) Las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, deben coherenciarse con las que el Estado ostenta para hacer posible la efectividad de esta novedosa tecnología de almacenamiento geológico del dióxido de carbono -calificada en el preámbulo de la norma como

de interés estratégico para la economía nacional-, sin que las primeras puedan prevalecer incondicionadamente sobre las que el Estado ha asumido, en ejercicio legítimo de sus competencias exclusivas sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE).

4.4. Costas

Para la correcta protección del dominio público marítimo, el Estado cuenta con una serie de potestades que se vinculan básicamente a las competencias que tiene atribuidas el Estado en función de las reglas contenidas en el artículos 149.1.1º, 149.1.20º y 149.1.23º de la Constitución²³, y que se recogen detalladamente en el artículo 110 de la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio). Destacan, entre otras, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo; la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres; las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una Comunidad Autónoma; la iluminación de costas y señales marítimas; la realización de mediciones y aforos, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo, etc.

Corresponde también a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante en los supuestos de planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de costas y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación (art. 112 LC).

Tanto la ordenación del litoral como la ordenación territorial son actos de gestión del territorio, donde la perspectiva urbanística se ha de unir a los elementos de protección del dominio marítimo-terrestre. Repetidamente a lo largo de este Trabajo se ha

²³ GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., ZAMBONINO PULITO, M., “El derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el estado y las comunidades autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas”, *El derecho de costas en España*, Editorial LA LEY, Madrid, Julio 2010.

mencionado la posibilidad de que en un caso concreto puedan concurrir en un espacio físico diferentes competencias.

De manera reciente, el Pleno del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación a problemas competenciales en el espacio de costas. Fue en la STC 5/2015, de 22 de enero, donde examina el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra varios artículos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario. El Tribunal señala:

“(…) La ordenación del litoral, inexistente como competencia específica en el texto constitucional, se ha de considerar integrada dentro de la competencia sobre ordenación del territorio a que se refiere el art. 148.1.3 CE. El ejercicio de esta competencia autonómica habrá de tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”.

La controversia principal que se resuelve en esta Sentencia es la relativa a la supuesta invasión competencial de la Ley canaria para establecer las servidumbres y limitaciones vinculadas a los terrenos que integran el dominio público marítimo-terrestre. En su FJ nº4, el Tribunal nos dice que “el Estado ejerce una competencia propia, *ex art. 149.1.23 CE*, y, de forma conexa, *ex art. 149.1.1 CE*, para establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre —y, entre ellas, la servidumbre de protección— a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación”. Por tanto, dado que la finalidad de limitar el uso de terrenos no es otra que la protección y preservación de las características propias de las zonas marítimo-terrestres, debe ser la competencia estatal la prioritaria, por lo que sólo al Estado corresponde el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, en consecuencia, la precisión de su alcance y contenido.

Esta fundamentación encuentra su origen en la importante y ya mencionada STC 149/1991, que resuelve distintos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la redacción original de la Ley de Costas de 1988 promovidos por varias Comunidades Autónomas junto con 50 Diputados. En su FJ nº1 B) señala:

“(…) Esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (ordenación del territorio) no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (FJ nº3 STC 56/1986). Una consecuencia esta última por lo demás perfectamente obvia, pues como sucede en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una «política» (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio. La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud”.

Idéntico criterio es el mantenido por el Tribunal Constitucional en la STC 198/1991, resolutoria de los conflictos positivos de competencia planteados frente al Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988; en las SSTC 87/2012 y 137/2012, que resolvían una cuestión de inconstitucionalidad y un recurso, respectivamente, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; y en la STC 34/2014, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre

de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía²⁴. En esta última sentencia, el Tribunal insiste especialmente (FJ nº3):

“En lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas. Ello implica que el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre (...), finalidades que no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y, en consecuencia, tampoco, sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras”.

4.5. Recursos hidráulicos y redes energéticas

La Constitución reserva al Estado con carácter de exclusivas las competencias sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22º).

En referencia a los recursos y aprovechamientos hidráulicos en particular, es relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados registrados por las Comunidades Autónomas de Galicia, Islas Baleares, País Vasco y Cantabria en relación a la por entonces vigente Ley 29/1985 de aguas y un buen número de sus artículos.

²⁴ En general, FJ nº4 y FJ nº5, STC 5/2015.

La fundamentación del Tribunal parte de que los recursos hídricos “no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros”. (FJ nº13).

Las primeras apreciaciones que hace el TC se centran en los contenidos y la aprobación de los planes hidrológicos, admitiendo que hay previsiones que forman el contenido de esos planes que afectan, entre otros títulos, a la ordenación del territorio (FJ nº20 D).

Las decisiones adoptadas por la Comunidad Autónoma, en virtud de sus competencias sobre ordenación del territorio, pueden tener una incidencia efectiva sobre las competencias hidrológicas estatales, razón por la que el Tribunal apela, por un lado, a la necesaria coordinación entre Administraciones y, por la que reclama, por otro lado, que cada Administración se mantenga en el ejercicio de sus competencias dentro del círculo y de los fines que le son propios²⁵.

Esta última idea es de la que se vale el Tribunal para resolver algunos aspectos problemáticos en los que, según los recurrentes, las previsiones contenidas en la Ley de Aguas chocaban o vulneraban las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. Es lo que sucede en lo concerniente a reservas de aguas y terrenos que los planes hidrológicos pueden establecer para las actuaciones y obras previstas. El Tribunal entiende con mucha razón que no basta con la cláusula de salvaguarda de que dichas actuaciones se realizarán "sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio"; es preciso que aquélla previsión se mantenga dentro de los fines que les son propios: "...no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico

²⁵ LÓPEZ BENITEZ, M., VERA JURADO, D. J., “La Ordenación..., op., cit., p. 179.

estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan"²⁶.

Sigue diciendo el Tribunal Constitucional en el mismo fundamento jurídico que en los casos en los que corresponda al Estado la elaboración del Plan Hidrológico de cuenca, es posible que sus previsiones puedan concurrir o coincidir con el ejercicio de las competencias autonómicas fundadas en otros títulos ajenos a la materia de aprovechamientos hidráulicos. Del mismo modo, no resulta menos cierto que “en sentido inverso, la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a las Comunidades Autónomas o a otras Administraciones públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar y administrar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias”.

Por todo ello, señala el Tribunal en el FJ nº20 e):

“La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías», como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas, según se declara también en aquella Sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica. Sentado esto, procede afirmar también que ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades

²⁶ LÓPEZ BENITEZ, M., VERA JURADO, D. J., “La Ordenación..., op., cit., p. 180.

sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ nº2); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este Trabajo de Fin de Grado se ha analizado la problemática existente en torno a la incidencia de las competencias que ostenta el Estado sobre las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio propias de las diferentes Comunidades Autónomas.

Esta distribución, nacida tras la promulgación de la Constitución, se ha traducido en la existencia de una especie de campo de batalla entre los entes autonómicos y el Estado, derivando en la mayoría de las situaciones en declaraciones de inconstitucionalidad de Leyes. Aunque el Tribunal Constitucional no tardó demasiado tiempo en establecer los criterios necesarios para la solución de estos problemas, es evidente que ni mucho menos la conflictividad en estas materias ha cesado. Prueba de ello es que de forma muy reciente se siguen dictando numerosas sentencias al respecto, siempre apoyadas en una ya consolidada y clara doctrina por parte del Tribunal Constitucional: la necesidad de buscar fórmulas de cooperación entre las Administraciones a través de una serie de técnicas que puedan ser válidas para conseguir la articulación deseada.

Los diferentes pronunciamientos judiciales, especialmente aquellos donde se hacía una síntesis de toda la doctrina previa, han proporcionado las bases para la elaboración de algunas Leyes nacionales con fuerte incidencia sobre el territorio y, por consiguiente, sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, como puede ser el caso de los Textos Refundidos de la Ley de Suelo o de la Ley de Aguas.

Aun así, resulta evidente a mi modo de entender, la falta de intención y de colaboración por parte de las Comunidades Autónomas en este ámbito, especialmente de algunas de ellas, habida cuenta de los numerosos casos resueltos por el Tribunal Constitucional en el que se han presentado Leyes manifiestamente contrarias al reparto competencial constitucional. De igual forma, basta con comprobar los muchos recursos de inconstitucionalidad presentados contra Leyes estatales aprovechando cualquier mínimo atisbo de invasión competencial por parte del Estado, lo que, a mi juicio, evidencia un ánimo de intentar torpedear el legítimo ejercicio de las competencias propias del Estado.

En la Constitución Española se aboga por la solidaridad entre las regiones que integran la Nación española en base al principio de unidad, a la vez que se garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Es este principio fundamental el que establece la estructura territorial de nuestro país, y junto con el concepto de interés general, se definen en la Constitución las competencias del Estado en aquellas materias donde el interés supra autonómico debe prevalecer, dada la trascendencia de las mismas.

En definitiva, es la colaboración o la cooperación la vía idónea para la interconexión entre Administraciones, ya que es innegable su cimentación en el mencionado principio de unidad constitucional y de solidaridad. Cuando las Comunidades Autónomas recogieron en sus diferentes Estatutos de Autonomía las competencias urbanísticas y de ordenación, la mayoría de ellas lo hacen con el adjetivo de “exclusivas”, lo cual no significa que no deban tener siempre en cuenta la incidencia sobre el territorio de las actuaciones de otros poderes públicos. Para ello, se han de poner en marcha las técnicas y los instrumentos de colaboración necesarios con el fin de que resulte posible el ejercicio armónico y coordinado de las respectivas competencias de cada ente, sin que las Comunidades Autónomas puedan obstruir el ejercicio legítimo de las competencias estatales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CANO CAMPOS, T. (Coord.), y otros, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo VI, Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente*, Iustel, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias del Estado como garantía de la unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional”, *Ars Iuris Salmanticensis Vol.3 nº1*, 2015.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La protección del medio ambiente en España: referencias generales y ámbito nacional”, *Sistema jurídico-administrativo de protección del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2015.
- FERNANDO PABLO, M. M., y otros, *Cuadernos de Derecho Administrativo III. Contratos Públicos, urbanismo y ordenación del territorio*, 3ª ed., Ratio Legis, Salamanca, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., ZAMBONINO PULITO, M., “El derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el estado y las comunidades autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas”, *El derecho de costas en España*, Editorial LA LEY, Madrid, Julio 2010.
- LÓPEZ BENITEZ, M., VERA JURADO, D. J., “La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)”, *Revista jurídica de Navarra*, 2007.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- QUINTANA LÓPEZ, T., (Dir.), y otros, *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir), y otros, *Derecho urbanístico, guía teórico-práctica*, 2ª ed., Valencia, 2015.

JURISPRUDENCIA, Sentencias del Tribunal Constitucional:

- STC 77/1984, de 3 de julio.
- STC 80/1985, de 4 de julio.
- STC 56/1986, de 13 de mayo.

- STC 27/1987, de 27 de febrero.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre.
- STC 149/1991, de 4 de julio.
- STC 198/1991, de 17 de octubre.
- STC 36/1994, de 10 de febrero.
- STC 118/1996, de 27 de junio.
- STC 132/1996, de 12 de agosto.
- STC 28/1997, de 13 de febrero.
- STC 61/1997, de 20 de marzo.
- STC 40/1998, de 19 de febrero.
- STC 65/1998, de 18 de marzo.
- STC 149/1998, de 2 de julio.
- STC 306/2000, de 12 de diciembre.
- STC 151/2003, de 17 de julio.
- STC 87/2012, de 18 de abril.
- STC 137/2012, de 19 de junio.
- STC 245/2012, de 18 de diciembre.
- STC 34/2014, de 27 de febrero.
- STC 5/2015, de 22 de enero.
- STC 182/2016, de 3 de noviembre.